

O papel da administração pública no fomento ao consumo e produção sustentáveis

RESUMO

Bruno Barzellay Ferreira da Costa
bruno.barzellay@macae.ufrj.br
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Macaé, Rio de Janeiro.

Ana Lúcia Torres Seroa da Motta
anaseroa@gmail.com
Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro.

A Administração Pública é um instrumento do Estado com objetivo de zelar pelo bem comum da coletividade, obrigando-se inclusive a intervir no mercado visando a correção de ineficiências que possam comprometer o estilo de vida da sociedade. Considerando que o planeta já extrapolou seus limites de fornecimento de recursos, mais do que nunca se faz urgente a atuação do poder público no fomento à políticas sustentáveis de produção e consumo. Sendo assim, mediante amplo processo de revisão bibliográfica, coleta e análise de dados, buscou-se compreender o poder do Estado em fomentar novas atitudes de mercado em prol da sustentabilidade. Entretanto, ainda se observam numerosos entraves legais ou de interpretação da legislação, os quais findam por inibir ações públicas de conscientização do consumo, tais como: inconsistências na formulação de políticas públicas, falta de percepção de benefícios em longo prazo, resistência a mudanças e escasso investimento em pesquisas. Concluiu-se, portanto, que a Administração Pública possui um papel indutor muito relevante, não somente na promoção de um mercado inovador e mais sustentável, como também na educação, mobilização e conscientização da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Compras públicas. Sustentabilidade. Consumo sustentável. Produção sustentável.

INTRODUÇÃO

As últimas décadas caracterizaram-se como um período de expressiva explosão demográfica no planeta Terra, tendendo a alcançar a considerável marca de 9,772 bilhões em 2050, segundo estimativa publicada em relatório do *Department of Economic and Social Affairs* – DESA, órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU), e responsável por auxiliar seus países membros a formular e efetivar estratégias de desenvolvimento nacional (DESA, 2017). Tal previsão, contudo, é alarmante, uma vez que este crescimento populacional irrefreável há tempos vem provocando um aumento exponencial na demanda por recursos naturais e econômicos (KALBUSCH & GHISI, 2012). De fato, estudo divulgado pela organização não governamental *World Wildlife Fund do Brasil* – WWF Brasil, evidencia que a cerca de quatro décadas já se consome mais do que o planeta pode naturalmente repor, ou seja, segundo a instituição, atualmente seriam necessários dezoito meses para que o meio ambiente renovasse os recursos consumidos em um único ano. Trata-se, portanto, de esforço fadado ao fracasso, visto que tal equação matemática é inexecutável, pois o empenho em equilibrar uma demanda que se desenvolve de forma exponencial, por meio de uma produção que progride aritmeticamente, somente assevera a insustentabilidade de nosso estilo de vida atual. Sendo assim, diante da impossibilidade de expandir infinitamente um pacote de recursos que são, na verdade, finitos, conclui-se que a única solução factível é a drástica e imediata transformação dos padrões atuais de produção e consumo por intermédio da adoção de práticas sustentáveis que proporcionem a proteção do meio ambiente e a redução das desigualdades sociais (Conselho Superior da Justiça do Trabalho [CSJT], 2014).

Esta constatação, não obstante sua conotação extremamente atual, já havia sido fundamentada naquele que se consagrou o primeiro encontro mundial orientado totalmente ao debate acerca das relações do homem com o meio ambiente. A *United Nations Conference on the Human Environment*, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo - Suécia, foi a reunião global pioneira direcionada à formulação de políticas internacionais de preservação ambiental. Sua principal repercussão, entretanto, foi muito mais conceitual do que prática, e apesar de nenhum compromisso ter sido consolidado formalmente, um documento intitulado Declaração de Estocolmo foi redigido, o qual, mesmo não ostentando implantação juridicamente obrigatória, ressaltou diversas questões que viriam a lograr ampla exposição na década seguinte, promovendo importante revolução nas relações entre economia e meio ambiente. Dentre os principais aspectos abordados, destacam-se a evidência acerca do iminente risco da destruição e esgotamento dos recursos naturais insubstituíveis, assim como assinala a urgência da produção de recursos vitais renováveis, temas estes que, ainda hoje, constituem verdadeiros obstáculos à sustentabilidade (ONU, 1972).

Contudo, somente vinte anos mais tarde, em 1992, deu-se início à concretização do entendimento quanto à filosofia de consumo e produção sustentáveis tal qual a conhecemos atualmente. Neste ano, a realização da *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED), na cidade do Rio de Janeiro – Brasil, também conhecida como Rio-92 ou Eco-92, tornou-se

um marco na busca pelo desenvolvimento sustentável, conceito amplamente divulgado pouco tempo antes pelo célebre relatório *Our Common Future*, ou Relatório Brundtland. A notoriedade desta conferência se deve, especialmente, à instauração de um programa global para o meio ambiente, por meio de cinco documentos oficiais, dentre os quais, no que concerne ao escopo deste trabalho, cabe ressaltar, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21 Global. O primeiro consistia em uma compilação de 27 princípios, a partir dos quais se tonificaram os elementos instituídos na Declaração de Estocolmo, frisando-se o oitavo princípio do manuscrito, o qual estabelecia que os Estados deveriam reduzir e eliminar os padrões insustentáveis de consumo (ONU, 1992). O segundo se tratava de um plano composto por quarenta capítulos, formulado para ser adotado em todos os níveis de governo (BIDERMAN et al., 2008), visando à obtenção de uma sociedade mais sustentável, salientando-se seu quarto capítulo, intitulado “Mudança nos Padrões de Consumo”, o qual já versava sobre a matéria de forma inovadora, realçando a primordialidade da participação dos governos como potenciais transformadores do atual paradigma do consumismo acentuado, conforme podemos observar por meio da redação de seu parágrafo 4.23:

Os próprios Governos também desempenham um papel no consumo, especialmente nos países onde o setor público ocupa uma posição preponderante na economia, podendo exercer considerável influência tanto sobre as decisões empresariais como sobre as opiniões do público. Conseqüentemente, esses Governos devem examinar as políticas de aquisição de suas agências e departamentos de modo a aperfeiçoar, sempre que possível, o aspecto ecológico de suas políticas de aquisição, sem prejuízo dos princípios do comércio internacional. (ONU, 1992, p. 5)

Por fim, a conferência seguinte, denominada *World Summit on Sustainable Development*, ou Rio+10, realizada na cidade de Joanesburgo – África do Sul, em 2002, reforçou a urgência da conscientização da população e dos governos em geral quanto à necessidade de uma renovação frente ao arquétipo contemporâneo do consumismo voraz, por meio da publicação do chamado Plano de Implementação de Joanesburgo. Este impresso provia inúmeras orientações distribuídas ao longo de onze seções, dentre as quais, seu terceiro capítulo, intitulado “Alteração dos Padrões Insustentáveis de Produção e Consumo”, que destacava no artigo 19, alínea “c”, a premência da participação do Poder Público como indutor deste processo por meio das compras públicas.

Promover as políticas de compras públicas que incentivem o desenvolvimento e a disseminação de bens e serviços ambientalmente saudáveis. (ONU, 2002, p. 10)

Com efeito, este foi o primeiro tratado global a identificar a imprescindibilidade do Estado em assumir um papel mais ativo na proteção do meio ambiente, não somente cumprindo seu papel regulamentador, mas também como protagonista dos fatos, dada a relevância e o porte das contratações públicas. Conseqüentemente, instituiu-se então que esta meta deveria ser almejada por meio da realização de licitações sustentáveis, também denominadas “compras verdes”, “ecoaquisições”, “licitações positivas”, ou “compras ambientalmente amigáveis”, as quais visam a utilização do poder de

compra do governo, através da preferência por produtos e serviços economicamente viáveis, ambientalmente corretos, socialmente justos (CHENG et al., 2018) e culturalmente aceitos, como ferramenta para intimar que as empresas que desejam firmar contratos com a administração pública se adequem aos padrões exigidos por esta nova doutrina, incrementando, inclusive, sua transparência (HOFACKER et al., 2012).

De fato, estima-se que aproximadamente 45 a 65% dos orçamentos públicos são empregues em compras públicas (BRATT et al., 2013). Pode-se então afirmar que a realização das chamadas licitações sustentáveis, caso sejam adotadas de forma massiva pelos governos em geral, podem proporcionar um impulso expressivo para este mercado verde, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, uma vez que a legislação, quando empregada de forma consciente e fundamentada, é capaz de provocar transformações culturais, influenciando não só empresas públicas e privadas, como também a sociedade em geral. Pretende-se, portanto, estimular uma economia que resulte em melhoria do bem-estar humano e equidade social, ao mesmo tempo em que gera valor para a Natureza, reduzindo significativamente os impactos e riscos sociais e ambientais e a demanda sobre recursos escassos do ecossistema e da sociedade (CSJT, 2014).

Esta tarefa, apesar de fundamental, possui alto nível de complexidade de execução, apresentando diversas dificuldades para sua implantação, detectadas em estudo realizado por Sourani e Sohail (2011), no Reino Unido, acerca das estratégias para se alcançar a construção sustentável através das licitações públicas. Dentre os obstáculos identificados pelos autores estão: a insuficiência/inconsistência das políticas públicas, a falta de percepção de longo prazo, a resistência a mudanças, e a falta de investimentos em pesquisas, problemas estes diagnosticados também nos processos licitatórios brasileiros. Sendo assim, esta pesquisa justifica-se ao reconhecer o poder do Estado em fomentar novas atitudes de mercado em prol da sustentabilidade e da concretização de valores sustentáveis, identificando a efetiva capacidade de indução do Poder Público quanto à potencialização de uma filosofia de consumo e produção mais sustentável.

REFERENCIAL TEÓRICO

Conceito de Administração Pública

O entendimento sobre o que seja a Administração Pública deve principiar por meio da compreensão da finalidade do Estado, uma vez que a existência da primeira está condicionada a do segundo. De acordo com Dallari (2006), o objetivo do Estado é zelar pelo bem comum da coletividade que habita determinado território, atuando como ordem jurídica soberana. Sendo assim, pode-se considerar a Administração Pública um instrumento do Estado, empregue de modo a retificar ineficiências do mercado e satisfazer os interesses coletivos de modo geral (BETIOL et al., 2012), primários, e os do próprio Poder Público, secundários, uma vez que o mesmo se configura como sujeito de direitos, dispondo assim das mesmas garantias que qualquer indivíduo (MENEZZI, 2015).

Neste sentido, Meirelles (2000) adota interpretação mais ampla para o tema, caracterizando a Administração Pública como aquela que representa a atuação concreta do Estado, ou seja, todo o aparelhamento do mesmo destinado a atender às carências coletivas por meio da realização de serviços. Perspectiva esta com a qual corrobora Granjeiro (2005), que complementa a explanação acima delimitando que por aparelhamento entende-se o conjunto de órgãos, entidades e funções instaurados para executar as atividades do Estado. Portanto, em síntese, infere-se que a finalidade da Administração Pública é a concretização das políticas públicas e programas de Governo (COSTA, 2016).

O provimento das necessidades da sociedade é atingido por meio de aquisições realizadas com o uso de dispositivos que visam o estabelecimento de acordos entre a administração e outras entidades, geralmente de origem privada, objetos estes denominados juridicamente como Contratos Administrativos, regidos pela Lei nº 8.666 – Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (LGLC). Estes efetivam a formação de vínculos e a estipulação de obrigações recíprocas entre as partes, segundo requisitos instituídos pela própria Administração (GRANJEIRO, 2005), abordagem bastante similar àquela praticada por Carvalho Filho (2015):

(...) ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público. (p. 177)

Logo, tais contratos, por força de Lei, podem e devem ser firmados nos casos em que o Poder Público carecer de comprar bens, e contratar obras e serviços. Sendo assim, torna-se relevante o entendimento do conceito de Administração Pública delineado pela LGLC:

a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas (Lei nº 8.666/93, Art. 6º, inciso XI).

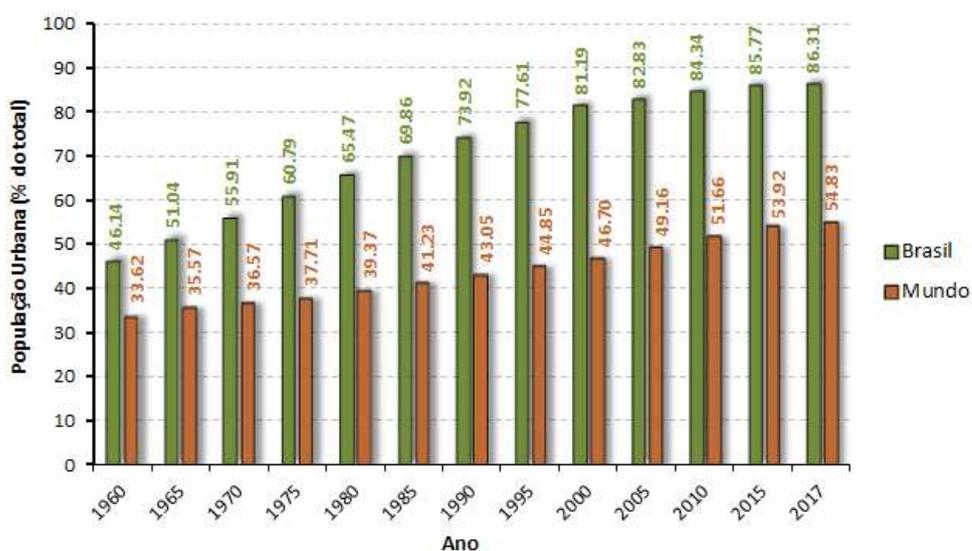
Consumo e produção sustentáveis

Segundo Ortigoza e Cortez (2009), a sociedade de consumo tem sua base no modo de vida urbano, apoiando-se em um sistema capitalista produtor de mercadorias. Sendo assim, infere-se que o processo contínuo de urbanização pode ser considerado como um dos principais responsáveis por impulsionar o consumo nas cidades. Neste sentido, considerando que o planeta já extrapolou seus limites de fornecimento de recursos, ou seja, neste instante utilizamos mais do que o meio ambiente pode naturalmente repor, tornam-se alarmantes os dados fornecidos pelo *Local Governments for Sustainability – ICLEI*, em relatório elaborado no intuito de auxiliar na redação do documento conclusivo da Rio+20, o qual indica que, enquanto um terço da população mundial vivia em cidades na década de 1950, mais de dois terços das pessoas ao redor do mundo habitarão áreas urbanas em 2050, tendência confirmada pelo Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2018). Isto é, nas próximas quatro décadas será necessário edificar a

mesma capacidade urbana que foi construída nos últimos quatro mil anos (ICLEI, 2011).

No Brasil, a situação é ainda mais urgente, visto que, em 2017, cerca de 86% da população já habita áreas urbanas, Figura 1, enquanto a média mundial é 54,8% (THE WORLD BANK, 2018). Portanto, deve ser considerada emergencial toda e qualquer deliberação cuja finalidade seja a implantação de aspectos sustentáveis nos padrões de consumo e produção, pois, caso contrário, os custos da procrastinação serão imensamente superiores aos da ação imediata (STERN, 2006).

Figura 1 – Evolução da população urbana (%) no Brasil e no Mundo entre 1960 e 2017



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados extraídos de (THE WORLD BANK, 2018).

Contudo, apesar desta urgência, verifica-se que os governos e a própria sociedade depositam considerável expectativa em soluções técnicas provenientes de institutos de pesquisa científica, estudos estes que demandam tempo para seu desenvolvimento, amadurecimento, testes e utilização em larga escala. Logo, não é oportuno continuar aguardando que os avanços da ciência resolvam todos os problemas do planeta, uma vez que esta redenção tecnológica provavelmente não ocorrerá em prazo hábil (BETIOL et al., 2012). É imprescindível que iniciativas com potencial de aplicação imediato sejam encorajadas. Portanto, a transição que proporcionará resultados concretos em curto e médio prazo não é só técnica, mas também, e principalmente, comportamental.

A conclusão apresentada no final do parágrafo acima, apesar de clara e tangível, caracteriza-se de alta complexidade, pois alterar o comportamento de uma sociedade implica em modificar sua cultura, tarefa ainda mais árdua quando empreendida em um país em desenvolvimento, onde lamentavelmente a população segue queimando seu lixo ao mesmo tempo em que reclama da qualidade do ar das cidades, observa suas casas sendo tomadas pela água das chuvas enquanto continua lançando resíduos nas ruas, sofre com as crescentes estiagens, mas prossegue desperdiçando água potável incessantemente, como se a mesma fosse um recurso ilimitado, além de constatar o aumento contínuo das contas de energia elétrica, ao passo que rejeitam, por desconhecimento ou

descaso, qualquer tipo de energia renovável. Posto isto, em um tempo em que a produção de mercadorias não visa só atender à demanda, mas também à criação de novas necessidades (ORTIGOZA & CORTEZ, 2009), considera-se que o simples “esverdeamento” dos produtos ou das indústrias que os produzem não será suficiente. Tornar-se-á inevitável uma verdadeira transformação de valores, conduzindo a estilos de vida mais sustentáveis (ELKINGTON, 2011). Visto que o destino da produção é o consumo, se a primeira deve ser sustentável, assim deve ser também o segundo (SOUZA, 2015). Descabido seria comprar sustentavelmente para usufruir-se do bem de maneira insustentável.

Em uma época na qual cultura e consumo constroem laços vigorosos, impõe-se a inserção da dimensão cultural no outrora intitulado tripé da sustentabilidade, a qual deverá resultar de uma severa disrupção de paradigmas, onde o aspecto qualitativo da aquisição deverá gradualmente prevalecer sobre o quantitativo (MILARÉ, 2007), afastando-se de vez a possibilidade ilusória do desenvolvimento por meio do aumento descontrolado do consumo. Neste contexto surge a idealização do consumo sustentável, onde o comprador responsabiliza-se pelo produto que obtém antes da aquisição, avaliando todo o ciclo de vida do mesmo, e assimilando, desta forma, que o impacto gerado no meio ambiente natural e humano vai muito além da ocasião da compra, envolvendo também os processos de produção e descarte do objeto. O acolhimento do consumo consciente pela sociedade impacta diretamente na maneira por meio da qual o setor industrial vislumbra o mercado, pois as exigências impostas pelos consumidores regem a demanda por todas as classes de mercadorias. Logo, se o consumo é responsável, imediatamente fabricantes e fornecedores terão que se adequar a esta nova realidade. Em função disso, os conceitos de consumo e produção sustentáveis evoluem paralelamente.

Em vista do exposto nesta seção, apreende-se que para os padrões de produção e consumo galgarem patamares significativos de sustentabilidade, diversos muros mentais precisarão ser desmantelados (FREITAS, 2016), esforço este que apesar de árduo, sem dúvida revela-se extremamente profícuo, pois seria inconcebível insistir em um modelo de conduta que notadamente converte-se na devastação dos recursos do planeta e aproxima a raça humana, senão da aniquilação, ao menos de uma condição de vida cada vez mais nociva ao nosso bem-estar. Porquanto convencionalizado pelo célebre conceito de desenvolvimento sustentável, o consumo atual não pode ser financiado com dívidas que as futuras gerações deverão pagar (UNDP, 1992).

Para tanto, Barroso Filho (2012) sugere que existe outro aspecto que contribui diretamente para essa evolução além da alteração cultural da sociedade em geral. Em sua interpretação, cabe aos agentes governamentais responsáveis pelas compras públicas, remodelar seu comportamento frente à inserção de aspectos ecológicos em suas políticas de aquisição, em função do grande volume de compras exercido pelo governo em todas as suas esferas.

METODOLOGIA

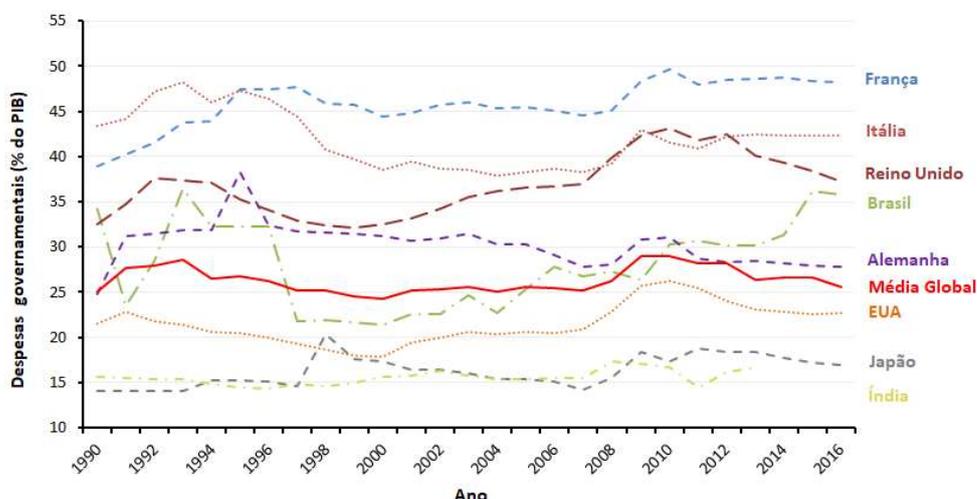
A presente pesquisa é identificada como aplicada quanto à sua natureza, pois possui como objetivo a análise do papel do Poder Público na indução ao consumo e produção sustentáveis por meio das compras públicas. A abordagem

do problema é qualitativa, pois descreve e classifica os espaços possíveis de atuação do governo nos certames licitatórios, como forma de potencializar seu impacto na sociedade em geral, além de identificar os principais obstáculos ao sucesso deste processo, aplicando-se abordagens estatísticas quando necessário. O propósito da pesquisa, por sua vez, se enquadra como descritivo, pois visa a caracterização da situação contemporânea da atuação do governo frente aos desafios da implantação de critérios sustentáveis nas compras públicas, e também exploratório, visto que o tema escolhido é recente e pouco abordado, havendo necessidade de geração de novas ideias e conhecimentos. Os objetivos propostos foram atingidos por meio de extensa pesquisa bibliográfica e documental. A revisão teve como finalidade apresentar o estado da arte acerca da contratação de obras públicas sustentáveis, a partir da exploração de artigos científicos de autores nacionais e estrangeiros, notas técnicas, relatórios e da legislação vigente. Em complemento à investigação da literatura, foi realizada a coleta e análise dos dados disponibilizados por instituições renomadas e idôneas como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A economia contemporânea demanda que o Estado direcione seus investimentos (NALINI, 2015), equilibrando suas contas, instituindo políticas públicas e permitindo a criação de escala em setores estratégicos para seu desenvolvimento. A importância desta participação ativa do Governo, tanto na esfera Federal, quanto Estadual e Municipal, na determinação dos rumos econômicos e financeiros a serem trilhados pelo País, é consequência da expressiva cifra mobilizada anualmente na preservação do funcionamento da máquina pública. Neste sentido, não é uniforme o volume de gastos que cada nação disponibiliza para uso do Poder Público, conforme podemos observar na Figura 2, onde o gráfico apresentado ilustra o histórico dos valores percentuais empregues pela Administração Pública das maiores economias do mundo entre os anos de 1990 e 2016, em função de seu Produto Interno Bruto – PIB, considerando-se o pagamento das “atividades operacionais do governo no fornecimento de bens e serviços e incluindo remuneração de funcionários (como salários), juros e subsídios, concessões, benefícios sociais, e outras despesas como aluguéis e dividendos” (IMF, 2017).

Figura 2 – Despesas governamentais (% do PIB) das maiores economias do mundo, entre 1990 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados extraídos de (THE WORLD BANK, 2018).

Constata-se que o Brasil ocupa posição mediana nesta lista, aplicando 36,589% do seu Produto Interno Bruto em gastos governamentais. Nos extremos do quadro se encontram a França com 48,426% e a Índia com 16,639%. Cabe ressaltar que o valor citado para a Índia data do ano de 2013, não tendo sido atualizado até o momento da realização desta pesquisa. Outro fato relevante é a ausência de estatísticas referentes à República Popular da China, que figura na lista do *International Monetary Fund* (IMF), como a segunda maior economia do mundo, pois esta habitualmente não fornece informações deste gênero. Interessante observar também que a média global, conforme apresentado no gráfico, foi de 25,62% para o ano de 2016, uma diferença de apenas 10,11% abaixo do total desembolsado pelo Governo Brasileiro, confirmando a tendência de grande parte das nações em optar por um setor Estatal robusto, em contraposição a noção de Estado Mínimo que, segundo Nalini (2015), “não vingou”. Por conseguinte, visto que o Produto Interno Bruto dos países citados na Figura 2 se encontra na casa dos trilhões de dólares, conforme Quadro 1, é fato que a parcela destinada às despesas públicas é significativa.

Quadro 1 – Valor do PIB (US\$ trilhões) das maiores economias do mundo em 2017

COLOCAÇÃO	PAÍS	PIB (US\$ trilhões)
1º	Estados Unidos	19,38
2º	China	12,24
3º	Japão	4,87
4º	Alemanha	3,68
5º	Reino Unido	2,62
6º	Índia	2,60
7º	França	2,58
8º	Brasil	2,05
9º	Itália	1,93

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados extraídos de (THE WORLD BANK, 2018).

Em uma sociedade capitalista onde o consumidor possui o direito de escolher o produto ou serviço que melhor se adequa às suas necessidades, privilégio este denominado “poder de compra”, a participação do Estado torna-se ainda mais relevante. Ao comprar, de forma a cumprir com suas obrigações, a Administração Pública utiliza tal poder para conquistar a melhor aquisição possível, porém em função do montante investido, acaba por influenciar a economia nacional, uma vez que o mercado tende a se adaptar às suas exigências, aspirando uma oportunidade de atrair parte destes recursos. No Brasil, em 2014, último ano no qual a estatística foi divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 20,2% do PIB nacional foi utilizado na aquisição de bens, produtos e serviços pelos Governos Federal, Estadual e Municipal (IBGE, 2014), porcentagem esta que permanece estável nas últimas duas décadas.

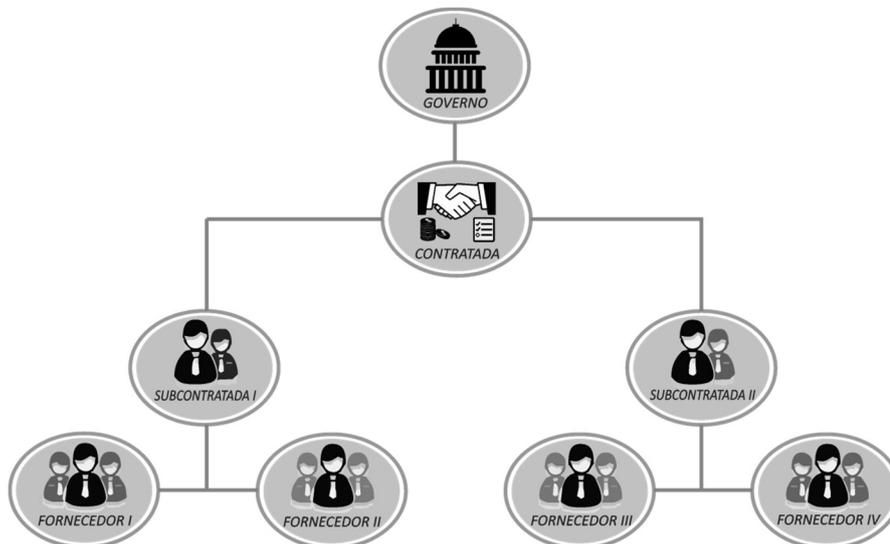
O percentual apresentado para as despesas de consumo do Poder Público brasileiro pode ser considerado financeiramente regular quando comparado a outras nações, uma vez que Castro et al. (2013), por meio de extensa pesquisa bibliográfica, revelam que os órgãos públicos vinculados aos países membros da União Europeia despendem anualmente cerca de 17% do PIB do bloco em compras públicas, ao passo que os países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), empregam uma porcentagem ligeiramente mais alta, aproximadamente 25% de seu PIB.

Convém destacar que desde 1947, ano em que os dados começaram a ser registrados no Brasil, os gastos Estatais com compras públicas nunca foram menores que 9% do PIB (IBGE, 2014), ratificando a importância do poder de compra governamental, que vem sendo utilizado por diversos países como forma de impulsionar a introdução de parâmetros ecosocioambientais, também intitulados sustentáveis, no mercado. Cada vez mais os benefícios do uso responsável do poder de compra são compreendidos, possibilitando, dentre outros, o aumento da competitividade saudável, ou seja, aquela que proporciona a participação do maior número de interessados no contrato, de forma que a Administração opte pela proposta mais vantajosa, a quebra do paradigma do menor preço, e a possibilidade de inserção de critérios sociais, ambientais e culturais na contratação, não só preservando o meio ambiente e a comunidade, mas também melhorando a sua interconexão.

Na verdade, o impacto do uso do poder de compra governamental vai muito além daquele produzido somente no âmbito dos negócios realizados mediante o emprego direto do dinheiro público. A grande revolução é esperada por meio da transformação do entendimento do setor privado, onde o Estado deve servir de exemplo para impulsionar a ideia do consumo sustentável. Em geral, a empresa vencedora do certame não apresenta competência para a realização de todos os serviços demandados em contrato e, portanto, terceiriza parte dos mesmos, cuja execução deverá atender aos requisitos sustentáveis exigidos pelo contratante. Sendo assim, às empresas terceirizadas, é imposto o enquadramento junto aos preceitos de sustentabilidade estabelecidos no edital. Estas, por sua vez, serão compelidas a comprar produtos fabricados segundo os critérios pré-estabelecidos e, por conseguinte, os fornecedores também precisarão se adaptar à nova realidade. Com isso, o conceito de sustentabilidade percorrerá diversas esferas, atingindo sucessivamente mais e mais camadas de nossa economia, em

uma evolução contínua, nível a nível, conforme podemos observar no esquema apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Introdução do conceito de sustentabilidade nos diversos níveis do setor da construção civil, a partir da postura proativa do governo



Fonte: Elaborado pelo autor.

Neste contexto, cabe ao Governo induzir a adoção de uma postura sustentável das empresas que tenham interesse em contratar com o Estado, consentindo em assumir um custo inicial maior na aquisição de bens, produtos e serviços que observem, ao longo de todo o seu ciclo de vida, os requisitos de sustentabilidade previamente estipulados, reordenando o mercado e implementando outros valores constitucionalmente previstos (CARVALHO et al., 2016; GARCIA & RIBEIRO, 2012).

Contudo, lamentavelmente, ainda hoje, grande parte dos órgãos públicos brasileiros continua fazendo uso de seu poder de compra ambicionando somente a proibição de materiais ou equipamentos que possam produzir algum tipo de efeito deletério ao meio ambiente (GOMES, 2008), ignorando assim os demais benefícios que poderiam ser efetivados mediante um certame pautado em critérios socioambientais bem estabelecidos, ou pior, tende a transferir os custos da inclusão de tais critérios aos licitantes, sem qualquer planejamento prévio. Por meio da emissão de declarações genéricas, obrigam os contratados a respeitar preceitos que são exigidos somente no período de execução do contrato, momento em que muitas das opções de sustentabilidade já não são mais aplicáveis, pois deveriam ter sido inseridas anteriormente, na descrição do objeto. Este procedimento configura-se em uma tentativa irresponsável, por parte de alguns gestores públicos, de se eximir de qualquer obrigação imposta pela legislação, caminhando em sentido contrário a todos os mecanismos que vêm sendo criados e aperfeiçoados pelo Governo nas últimas décadas.

Apesar dos instrumentos legais há muito existirem, uma pesquisa citada por Betiol et al. (2012) realizada com gestores de mais de cinco mil unidades de compras da esfera Federal, apontou que 80% destes sentem-se apreensivos em incluir critérios sustentáveis em seus certames por não contarem com treinamento suficiente para isso, e conseqüentemente sentem-se receosos de

cometerem erros passíveis de punição pelos órgãos de controle. De fato, a possibilidade de ser acionado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), atormenta muitos administradores públicos federais, uma vez que este órgão possui competência não só para retificar quaisquer irregularidades cometidas em contratos federais, como também para aplicar sanções aos seus responsáveis (FERNANDES, 2016). Posto isso, há que se acreditar que a maior parcela da omissão referente ao tema sucede-se por falta de orientação, onde o gestor, por desconhecimento, tem medo de ser demandado como responsável por dano ao erário, claramente desconhecendo as oportunidades de melhoria que a lei vem proporcionando, pecando assim por omissão, e correndo o risco de ser acusado de negligência.

É fato, conforme reconhece Ramos (2016), que os gestores sempre estarão divididos em duas correntes de pensamento, aqueles que se empenham em compreender a legislação, perseguindo continuamente meios de avançar em seu cumprimento, e aqueles que procuram nadar contra a corrente, negando-se a utilizar a lei como alicerce para ações construtivas e inovadoras, mas sim como fonte de brechas e oportunidades escusas que justifiquem sua resistência e inação. A estes últimos, cujo comportamento deletério deve ser combatido a todo custo, faz-se necessária intensa movimentação no sentido de demonstrar que as licitações sustentáveis não estão sujeitas à sua discricionariedade, sendo obrigatória sua aplicação por força constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais de quatro décadas se passaram desde a icônica conferência de 1972, e a situação atual do planeta é crítica, tornando-se imperativo que os governantes, as empresas e a sociedade em geral se posicionem em defesa dos serviços vitais oferecidos pela natureza, como água, equilíbrio climático e solos para a produção de alimentos, dado que este é um problema coletivo de escala global, e que estes fatores podem viabilizar ou não, em curto prazo, a sobrevivência de milhares de pessoas (IPCC, 2014).

As vantagens do emprego das licitações sustentáveis têm sido paulatinamente reconhecidas, não só pela sociedade, que observa benefícios devido à redução de resíduos, maior conservação do ambiente natural e ganhos sociais, como também pelo governo, que percebe que a adoção de produtos, serviços e obras de menor impacto negativo ambiental e social, podem reduzir gastos futuros com políticas de reparação de danos ambientais, além de estimular um movimento inclusivo, de atenuação das diferenças. Apesar disso, vem enfrentando inicialmente alguns obstáculos práticos para sua implantação, tais como, acusações de restrição à competitividade, oferta insuficiente de produtos e serviços que atendam às exigências do edital e uma percepção inicial de aumento dos custos.

Os administradores públicos devem então, segundo Castro et al. (2013), estar atentos aos critérios sustentáveis que podem ser agregados quando o objeto a ser licitado está sendo definido, possibilitando assim a avaliação dos espaços possíveis onde as alternativas sustentáveis devem ser escolhidas. É necessário um planejamento prévio, com a fixação de critérios e parâmetros de sustentabilidade desejados. Para isso, os atores em questão devem estar

tecnicamente preparados para estabelecer uma análise econômica referente aos custos totais dos produtos e técnicas construtivas utilizadas, incluindo a despesa de suas externalidades, considerando assim os custos econômicos, ambientais, sociais e culturais apresentados pelo produto em todo o seu ciclo de vida.

É importante notar que a adoção de Licitações Sustentáveis pelo Poder Público tem capacidade para gerar, por si só, uma grande redução no impacto ambiental relativo à aquisição de produtos e contratação de obras e serviços. Porém, as metas referentes a este novo tipo de abordagem podem ser ainda mais audaciosas. As empresas privadas já enxergam o setor público como um bom nicho de negócios a ser explorado, assim, a partir do momento da criação de um novo paradigma de consumo calcado na utilização de bens e serviços mais sustentáveis, a Lei da Oferta e da Demanda passa a vigorar, o que gera concorrência, que por sua vez proporciona a redução dos custos de produção e o desenvolvimento de tecnologias mais eficientes. Segundo Torres (2012), cria-se assim um verdadeiro “círculo virtuoso”, no qual o poder público possui um papel indutor muito importante, não somente no fomento de um mercado inovador e mais sustentável, mas também na educação, mobilização e conscientização da sociedade de um modo geral.

Portanto, entende-se que a institucionalização das contratações sustentáveis representa um grande passo democrático, pois permite ao contratante a opção de escolha de um produto mais caro em detrimento de outro mais barato, desde que o primeiro atenda aos requisitos pré-estabelecidos em prol do desenvolvimento sustentável. Sendo assim, a temática deve seguir em discussão, expandindo-se para todos os setores da economia, pois sua relevância não se encontra centrada somente na preservação do estilo de vida atual, mas sim na viabilização da existência de um incalculável número de pessoas, as quais podem simplesmente ter sua sobrevivência impossibilitada em um futuro próximo.

The role of public administration in promoting sustainable consumption and production

ABSTRACT

Public Administration is a State instrument aiming to ensure collectivist's welfare, even if forced to intervene in the market with the purpose of rectify any kind of inefficiencies which could compromise society's lifestyle. Whereas the planet has already exceeded its resource supply limits, more than ever government interference becomes urgent in promotion of sustainable policies of production and consumption. Thus, through a extensive bibliographic review, data collection and analysis, it was sought to realize State's power to foster new market attitudes towards sustainability. However, there are still several legal or interpretive barriers that end up inhibiting public consumer awareness actions such as inconsistencies in the formulation of public policies, lack of perceived long-term benefits, resistance to change, and scarce research investment. It was concluded, therefore, that Public Administration plays a very relevant inductive role, not only in the promotion of an innovative and more sustainable market, but also in society's education, mobilization and awareness.

KEYWORDS: Public Administration. Public procurement. Sustainability. Sustainable consumption. Sustainable production.

REFERÊNCIAS

BARROSO FILHO, E. de A. **Licitações sustentáveis: a observância do critério de sustentabilidade em conformidade com os parâmetros de competitividade, economicidade e proporcionalidade**. 2012. 120p. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Programa de Pós-Graduação “Lato Sensu” em Direito Administrativo, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília/DF. Disponível em: <<http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/427>>. Acesso em 05 de Janeiro de 2019.

BETIOL, L. S. **Levando em conta a dimensão social nas contratações públicas**. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: Direito e gestão pública*. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 169-191.

BETIOL, L. S.; UEHARA, T. H. K.; LALOE, F. K.; APPUGLIESE, G. A.; ADEODATO, S.; RAMOS, L.; NETO, M. P. M. **Compra sustentável: A força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: Programa gestão pública e cidadania, 2012.

BIDERMAN, R.; MACEDO, L. S. V. de; MONZONI, M.; MAZON, R. (Org.). **Guia de compras públicas sustentáveis: Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. 2ª ed. ICLEI – Governos locais pela sustentabilidade, secretariado para América Latina e Caribe (LACS), São Paulo, 2008. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/a3p/_arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf>. Acesso em 03 de Janeiro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 06 de Janeiro de 2019.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 17 de Janeiro de 2019.

BRATT, C.; HALLSTEDT, S.; ROBERT, K. H.; BROMAN, G; OLDMARK, J. **Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective**. *Journal of Cleaner Production*, 52, p. 309-316, 2013, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.02.007>.

CARVALHO, F. G. de.; FERREIRA, M. A. S. de O.; VILLAC, T. **Guia nacional de licitações sustentáveis**. Advocacia-Geral da União, Consultoria-Geral da União. Brasília: AGU, 2016. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/33733269>>. Acesso em 25 de Novembro de 2018.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASTRO, J.; GESSER, T.; FLACH, L.; PFITSCHER, E. **Licitações Públicas Sustentáveis: Um Estudo em um Ministério do Brasil**. Revista Ambiente Contábil, v. 5, n. 2, p. 86-106. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/4146>>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2019.

CHENG, W.; APPOLLONI, A.; D'AMATO, A.; ZHU, Q. **Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review**. Journal of Cleaner Production, 176, p. 770-784, 2018, <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.12.027>.

COSTA, C. E. L da. **Novo marco regulatório das compras públicas sustentáveis: Inovações e desafios à luz do Decreto Presidencial nº 7.746/2012**. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. de (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: Direito e gestão pública. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 119-136.

CSJT – Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Guia de contratações sustentáveis da Justiça do Trabalho**. 2ª ed. Revisada, atualizada e ampliada – Brasília, 2014. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/126350>>. Acesso em 02 de Dezembro de 2018.

DALLARI, D. de A. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DESA – Department of Economic and Social Affairs of the United Nations, Population Division. **World population prospects: The 2017 revision, Key findings and advance tables**. Working Paper Nº ESA/P/WP/248. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf>. Acesso em 15 de Janeiro de 2019.

ELKINGTON, J. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: Makron Books, 2011.

FERNANDES, V. V. da S. **O papel da fiscalização contratual no desenvolvimento nacional sustentável**. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. de (Coord.). Panorama de licitações sustentáveis: Direito e gestão pública. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 193-216.

FREITAS, J. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, F. A.; RIBEIRO, L. C. **Licitações Públicas Sustentáveis**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 260, p. 231-254, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8836>>. Acesso em 29 de Janeiro de 2019.

GOMES, M. de M. de A. **Contratação de obras públicas sustentáveis**. 2008. 42p. Monografia (Especialização em Auditoria de Obras Públicas) – Programa de Pós-Graduação do Departamento de Engenharia Civil da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em Convênio com a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ. Disponível em:

<<http://www.tce.rj.gov.br/web/ecg/monografias>>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2019.

GRANJEIRO, J. W. **Manual de direito administrativo moderno**. 26ª ed. Brasília: Vestcon, 2005.

HOFACKER, A; SANTOS, A; SANTOS, A. P. L. **A critical view of the German procurement process in the sector**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 12, n.3, p. 45-56, jul./set.. 2012, <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-86212012000300004>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais. **Séries históricas e estatísticas**. 2014. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN34&t=participacao-despesa-consumo-administracoes-publicas-brem>>. Acesso em 06 de Fevereiro de 2019.

ICLEI – Local Governments for Sustainability. **ICLEI submission for Rio+20: Contribution to the zero draft of the Rio+20 outcome document**. 2011. Disponível em: <http://local2012.iclei.org/fileadmin/files/ICLEI_Submission_for_Rio_20_Zero_Draft_20111031_01.pdf>. Acesso em 21 de Janeiro de 2019.

IMF – International Monetary Fund. **World economic outlook database**. 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>>. Acesso em 21 de Janeiro de 2019.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. **Fifth assessment report**. 2014. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_summary-for-policymakers.pdf>. Acesso em 06 de Fevereiro de 2019.

KAJBUSCH, A; GHISI, E. **Método para quantificação do consume energético no ciclo de vida de equipamentos hidrossanitários**. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 12, n.3, p. 57-73, jul./set.. 2012, <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-86212012000300005>.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENEGUZZI, R. M. **Conceito de licitação sustentável**. In: SANTOS, M. G.; VILLAC, T. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 21-42.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: Doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NALINI, J. R.. **A sustentabilidade nas licitações**. In: SANTOS, M. G.; VILLAC, T. (Coord.). *Licitações e contratações públicas sustentáveis*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 11-14.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração da conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano**. Estocolmo: Nações Unidas, 1972. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 10 de Fevereiro de 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Agenda 21 global**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global>>. Acesso em 10 de Fevereiro de 2019.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Plano de implementação da cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável**. Joanesburgo: Nações Unidas, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/plano_joanesburgo.pdf>. Acesso em 08 de Fevereiro de 2019.

ORTIGOZA, S. A. G; CORTEZ, A. T. C. (Orgs.). **Da produção ao consumo: Impactos socioambientais no espaço urbano**. [Online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em 02 de Fevereiro de 2019.

PORTILHO, F.; RUSSO, F. F. **Processo Marrakech: O consumo sustentável visto pelos organismos internacionais**. In: IV Encontro Nacional da ANPPAS. Brasília: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-413-412-20080510231242.pdf>>. Acesso em 02 de Janeiro de 2019.

RAMOS, V. T. **Coleta seletiva solidária: Administração pública na espiral da sustentabilidade**. In: VILLAC, T.; BLIACHERIS, M. W.; SOUZA, L. C. de (Coord.). *Panorama de licitações sustentáveis: Direito e gestão pública*. 1ª Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 219-240.

SOURANI, A.; SOHAIL, M. **Barriers to addressing sustainable construction in public procurement strategies**. Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Engineering Sustainability, 164 (4), p. 229 – 237, 2011. Disponível em: <<https://www.icevirtuallibrary.com/doi/full/10.1680/ensu.2011.164.4.229>>. Acesso em 15 de Novembro de 2018.

SOUZA, C.. **Contratações públicas sustentáveis: Um longo caminho a ser percorrido**. In: XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Niterói: Escola de Engenharia da Universidade Federal Fluminense, 2015. Disponível em: <http://www.inovarse.org/sites/default/files/T_15_030.pdf>. Acesso em 30 de Novembro de 2018.

STERN, N. **The Stern Review: The economics of climate change. 2006**. Disponível em: <http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/s_tern_review_report_complete.pdf>. Acesso em 10 de Dezembro de 2018.

THE WORLD BANK. **The United Nations Populations Division's World Urbanization Prospects. Indicators. 2018**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator>>. Acesso em 10 de Dezembro de 2018.

TORRES, R. L. **Licitações Sustentáveis: sua Importância e seu Amparo Constitucional e Legal**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 14, n. 71, jan./fev. 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/licitacoes-sustentaveis-sua-importancia-e-seu-amparo-constitucional-e-legal.htm>>. Acesso em 02 de Fevereiro de 2019.

UNDP – United Nations Development Programme. **Human development report 1992**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/221/hdr_1992_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em 05 de Fevereiro de 2019.

WWF-Brasil. **Pegada ecológica global**. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/pegada_ecologica_global>. Acesso em 16 de Janeiro de 2019.

Recebido: 01/03/2019.

Aprovado: 25/09/2019.

DOI: 10.3895/rts.v16n40.9727

Como citar: COSTA, B.B.F., MOTTA, A.L.T.S. O papel da administração pública no fomento ao consumo e produção sustentáveis. **R. Technol. Soc.**, Curitiba, v. 16, n. 40, p. 1-19, abr/jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rts/article/view/9727>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

